



УДК 340.1
ББК 67.01

ОБНАРОДОВАНИЕ ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ: ПРОЦЕДУРЫ И ПОТЕНЦИАЛ ¹

Е.Ю. Калюжнов

Выявлено сформированное юридической практикой правило о зависимости применимости локального нормативного акта от факта его обнародования. Рассмотрено общее соотношение опубликования и обнародования нормативных актов. Посредством анализа эмпирических данных выведены существующие процедуры обнародования локальных нормативных актов, а также намечены принципы их применения и вектор развития.

Ключевые слова: локальный нормативный акт, обнародование, опубликование, презумпция знания закона, доступ к правовой информации.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения ².

Процедура обнародования нормативных актов, исходящих от публично-правовых образований (государства и муниципалитетов), обстоятельно регламентирована в современном законодательстве, поскольку именно посредством опубликования выполняется необходимое и достаточное условие формирования презумпции о знании соответствующих актов, принудительно обязательных для их адресатов, что отмечалось еще в Заключении Комитета конституционного надзора СССР от 29 ноября 1990 г. № 12 (2-12) «О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан» [2]. Данное правовое предположение в большей степени, очевидно, тяготеет к фикции, однако вынужденное замещение факта позволяет преодолевать юридически тупиковые ситуации, возникающие при ссылке на правовую неосведомленность (см. подробнее, напр.: [1, с. 275]).

В частном же праве механизм обнародования локальных нормативных актов (далее – ЛНА) строго не определен, фактически находясь вне поля централизованного регулирования. Так, в гражданском законодательстве содержатся общие правила об *информировании* участников юридического лица о принятых его органами решениях (например, ч. 4 ст. 62 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах») и об *обеспечении доступа* к хранимым документам (к примеру, ст. 50 Федерального закона от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»). В свою очередь, в трудовом праве устанавливаются некоторые информационные обязанности работодателя: *ознакомить под роспись* работника с применяемыми ЛНА (ч. 3 ст. 68, абз. 10 ч. 2 ст. 22 ТК РФ); *учитывать мнение* профсоюза при принятии отдельных ЛНА (ч. 3 ст. 8, ст. 372 ТК РФ). Подобные меры отчасти обеспечивают ознакомление вовлеченных лиц с такими актами, однако вступление в силу ЛНА (как трудового – ч. 7 ст. 12 ТК РФ, – так и корпоративного измерения) и начало его применения в целом не обуславливаются обязательным образом фактом опубликования акта, что вполне логично проистекает из сделочного элемента его природы, предполагающего заинтересованность и инициативность самих субъектов правоотношений в определении и текстуальной формализации собственных прав и обязанностей.

Вместе с тем анализ обширной практики судов общей юрисдикции (по трудовым спорам) и арбитражных судов (по корпоративным спорам) демонстрирует, что сформировалось полноценное правовоположение о взаимосвязи применимости конкретного ЛНА с его обнародованностью. Так, если в публичном праве индикатором ознакомленности с актом выступает предоставление реальной возможности неопределенному кругу заинтересованных лиц изучить нормативный первоисточник в результате его опубликования, то в праве частном, наоборот, фактически требуется гарантированное доведение содержания отдельного акта до сведения каждого субъекта соответствующих отношений: создается опровержимая презумпция, в некоторых случаях тяготеющая к формуле «акт не известен, пока не доказано иное».

В названных условиях принципиальный смысл приобретает техника (как система средств, приемов, методов, способов, инструментов) обеспечения доступа к подобной нормативной информации (см. подробнее, напр.: [3]). В п. 6 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлено, что доступом к информации является возможность ее получения и использования. В п. 8 и 9 данной статьи определены две формы доступа: *предоставление* – действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или ее передачу им; *распространение* – аналогичные действия, но по отношению к неопределенному кругу лиц. Таким образом, разница в формах обеспечения доступа к каким-либо сведениям фактически заключается только в субъектах их адресации. В качестве способов распространения правовой информации законодательство оперирует не совсем определенно соотносящимися понятиями «опубликование» и «обнародование». Так, ч. 3 ст. 15 Конституции использует термин «официальное опубликование», а ст. 107, 108 – «обнародование». Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» демаркирует понятия следующим образом: под *опубликованием* понимается воспроиз-

ведение текста акта в печатном издании (абз. 1 ст. 4, абз. 2 ст. 5); под *обнародованием* – доведение его до всеобщего сведения по телевидению и радио, рассылка государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, передача по каналам связи, распространение в машиночитаемой форме (абз. 2 ст. 5). Интересно, что авторское право аналогичным образом решает данную проблему – при *обнародовании* автором произведения осуществляется действие или дается согласие на осуществление действия, которое впервые делает произведение доступным для всеобщего сведения путем его опубликования, публичного показа, публичного исполнения, сообщения в эфир или по кабелю либо любым другим способом (абз. 1 ч. 1 ст. 1268 ГК РФ); в свою очередь, *опубликованием* (выпуском в свет) является выпуск в обращение экземпляров произведения (представляющих собой его копию в любой материальной форме) в количестве, достаточном для удовлетворения разумных потребностей публики исходя из характера произведения (абз. 2 ч. 1 ст. 1268 ГК РФ). Следовательно, органичен вывод о том, что обнародование нормативного акта является более широким понятием, включающим в себя, среди прочего, и его опубликование.

Многолетним, оперативно восприимчивым опытом функционирования секретариатов, кадровых служб, отделов делопроизводства различных юридических лиц выработаны вполне надежные процедуры обнародования ЛНА, среди которых представляется возможным выделить – в зависимости от технологических основ операций с текстом – такие их разновидности, как:

1) *персональное ознакомление* (например, под роспись в документе-приложении или специальной учетной форме);

2) *ознакомление представителя* какой-либо группы (в частности, первичной профсоюзной организации);

3) *размещение в общедоступном месте* (в том числе вывешивание на официальном информационном стенде, передача в специализированное подразделение);

4) *направление (рассылка) или вручение* экземпляров (или копий) на материальном носителе;

5) опубликование в печатном издании (к примеру, в корпоративном);

6) распространение через средства массовой информации;

7) размещение на официальном интернет-сайте или в корпоративной сети (к примеру, в электронной библиотеке внутренних документов);

8) передача по каналам связи (включая распространение в машиночитаемой форме);

9) обеспечение присутствия (индивидуализированного или представительного характера) при принятии ЛНА.

Как видится, в практически неограниченно-адаптивном в силу диспозитивности частном праве *принципиально допустим любой возможный способ правового информирования* – как уже существующий, так и могущий появиться в будущем: в качестве уместного в данном случае единственного принципа-рекомендации следует указать на приемлемость избрания такой технологии коммуникационного взаимодействия, которая позволяет достоверно установить, что документ исходит от соответствующей стороны, а также обеспечивает аутентичность передаваемого и принимаемого нормативного материала. При этом инициатива доступа к юридической информации на локальном уровне и документальное подтверждение (фиксация) факта ее обнародования имеют значение как для создателя норм, так и для их адресатов, однако потребность в придании публично-правовой (то есть авторитетной для судов, иных официальных правоприменителей) силы данным обстоятельствам находится, как представляется, преимущественным образом в области непосредственных интересов правотворческого субъекта.

Подытоживая, стоит признать, что на уровне ЛНА, относящихся к смежной области публичного и частного права, симбиоз нормативных принципов, юридической практики и правовых обычаев саморегулятивно сформировал уникальную, «самобытную» систему правового информирования, которая по юридико-техническим параметрам и эффективности не уступает публичной.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Исследование выполнено при поддержке Министерства образования и науки Российской Федерации, соглашение 14.А18.21.2003 «Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современного мира».

² Во всех случаях при ссылках на правовой акт в действующей редакции: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Раздел «Законодательство». ИБ «Версия Проф». Обновление системы по состоянию на 31.05.2013.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Давыдова, М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии : монография / М. Л. Давыдова ; ГОУ ВПО «ВолГУ». – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 318 с.

2. О правилах, допускающих применение неопубликованных нормативных актов о правах, свободах и обязанностях граждан : заключение Ком. конституц. надзора СССР от 29 нояб. 1990 г. № 12 (2–12) // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 50. – Ст. 1080.

3. Проскурин, А. С. Техника обеспечения доступа к правовой информации: понятие и классификация / А. С. Проскурин // Администратор суда. – 2011. – № 4. – С. 5–9.

PROMULGATION OF INTERNAL STATUTES: PROCEDURES AND POTENTIAL

E. Yu. Kalyuzhnov

The developed legal practice rule about the dependence on the local normative act applicability and the fact of its promulgation is brought to light. The general correlation of normative acts publication and promulgation is considered. On the basis of empirical analysis the author puts forward current promulgation procedures of local normative acts, outlines principles of their application and vector of development.

Key words: *internal statute and bylaw, promulgation, publication, presumption of legal knowledge, access to legal information.*